

CIRO DI MARTINO

STRATEGIA E ALTO COMANDO

Estratto dalla
RIVISTA MILITARE
N. 2 Marzo-Aprile 1987

STRATEGIA E ALTO COMANDO



Sulla strategia è stato già detto tutto o quasi tutto. Le definizioni di questa «arte» (o «scienza»?) si sono succedute nel tempo a partire dall'epoca greca in cui il termine «strategia» aveva più che altro il significato di campagna militare.

Ricordare le numerose espressioni formulate nel tempo o, quanto meno, quelle di maggior rilievo, risulterebbe un mero esercizio accademico, se dal succedersi delle definizioni non fosse possibile rilevare l'evoluzione del concetto stesso.

Va innanzitutto sottolineato che la strategia è stata sempre distinta dalla «tattica», arte quest'ultima dell'azione esecutiva sul campo di battaglia. Considerata da taluni, nel XVIII secolo, come la scienza dei Generali comandanti, la strategia si presentava allora quale la combinazione e la sintesi di tutte le conoscenze militari. Una specie — cioè — di

raccolta di esperienze che in epoche avere di significative innovazioni (XVII e XVIII secolo) costituiva la sola materia trasferibile da una generazione all'altra. Al tempo della rivoluzione francese e dell'impero napoleonico, elevata a scienza dei movimenti e dei piani, la strategia veniva indicata dal Clausewitz come la condotta della battaglia, in contrapposizione alla tattica che riguardava soltanto l'impiego delle truppe in combattimento.

E il Moltke, che non poteva certo mancare tra gli interessati al problema, in termini quanto mai appropriati attribuiva alla strategia la competenza di indicare «dove» e «quando» combattere, lasciando alla tattica il «come» ossia le modalità del combattimento.

Con il progredire delle innovazioni nel campo degli armamenti e dei materiali e, quindi, in quello delle

dottrine, la strategia diventa sempre più la linea maestra che indica le condizioni più convenienti per condurre la battaglia e si sforza di rendere dette condizioni sempre più connesse e complementari.

La scelta di questa linea e il suo adeguamento agli eventi sono peraltro dipendenti per lo più da considerazioni di carattere politico. Viene così a determinarsi una frangia di sovrapposizione in cui politica e strategia s'intersecano e s'intrecciano in modo tale da rendere pressoché impossibile una loro netta demarcazione.

In tale ordine di idee si poneva nel 1945 anche Winston Churchill nel ritenere praticamente irrisolvibile la *vexata quaestio* della individuazione di un limite preciso tra i problemi politici ed i problemi di ogni altro tipo.

Una posizione più moderna può essere individuata nell'affermazione



del Generale francese Beaufre, noto studioso di problemi militari di alto livello, secondo il quale la strategia è «l'arte della dialettica delle volontà, con l'impiego della forza per risolvere i conflitti» o ancora «l'arte di ottenere una decisione mediante la determinazione e lo sfruttamento di una situazione che implichi la disintegrazione morale dell'avversario, al punto da fargli accettare le condizioni che gli si vogliono imporre». Si tratta di una visione certamente più ampia che — nel contesto dello sviluppo della guerra di sovversione e della «dissuasione» nucleare — assicura una posizione di spicco all'aspetto psicologico. Allo stesso filone concettuale appartiene una definizione coniata nel 1963 negli Stati Uniti, che vede la strategia quale «scienza o arte d'impiegare i mezzi economici, psicologici e militari nel modo più appropriato per raggiungere le finalità politiche e per accrescere le possibilità di successo, diminuendo i rischi di una sconfitta».

Nell'opera «La grande strategia dell'impero romano» di Edward Luttwak, quanto finora delineato viene chiaramente espresso.

«Solo a partire dal 1945 — scrive il Luttwak — l'insorgere di nuove tecniche di distruzione di massa ha invalidato i presupposti fondamentali delle concezioni postnapoleoniche, clausewitziane della grande strategia.

Come i Romani, ci troviamo oggi di fronte alla prospettiva non di un conflitto decisivo, perché l'*escalation* nucleare ha determinato il perdurare di una paradossale condizione di rischiosissima stabilità, ma di un permanente stato di guerra, seppure limitato. Come i Romani, dobbiamo proteggere una società avanzata contro una varietà di minacce e, soprattutto, data la natura delle armi moderne, dobbiamo limitarne l'uso e servirci invece pienamente del loro potenziale politico.

Le implicazioni rivoluzionarie di questi fondamentali cambiamenti sono state intraviste finora solo confusamente. Se ne deve però dedurre che «paradossalmente» la rivoluzionaria trasformazione nella natu-

ra della guerra moderna ha fatto sì che il pensiero strategico dei Romani venisse ad essere estremamente vicino al nostro».

Nell'approfondire la nozione di strategia e nel determinarne le diverse sfaccettature, si giunge, per logica derivazione, all'organizzazione del Comando ai più alti livelli.

La strategia generale, infatti, deve mirare innanzitutto ad armonizzare le diverse strategie particolari al fine di farle tutte concorrere ad una efficace unità degli sforzi. Tra le varie strategie, quelle militari, delle tre Forze Armate, assumono in caso di conflitto un'importanza predominante, che però non esclude mai anche le funzioni essenziali delle altre strategie (economiche, industriali, psicologiche, ecc.).

Non meraviglia pertanto che un'opinione largamente diffusa e condivisa sia quella secondo la quale la direzione politica del conflitto deve essere di esclusiva competenza del Governo, mentre la condotta delle operazioni dovrebbe risalire alle responsabilità dell'autorità militare.

Ma una linea di separazione così precisa, per quanto sostenuta da validi elementi, è di solito osteggiata dai Governi democratici che — in pratica — preferiscono mantenere nelle loro mani sia la responsabilità della politica sia quella della direzione dei conflitti.

Siffatta concezione trovò concreta e valida estrinsecazione nel Gabinetto di Guerra britannico durante la 2^a guerra mondiale. Si trattava, per questo organismo peculiare, di definire gli scopi della guerra e di articolare dette finalità in fasi e traguardi successivi.

Winston Churchill, quale Capo del Governo, realizzò all'interno del Gabinetto di Guerra quell'unità di sforzi che non può mancare allorché è in gioco l'avvenire della nazione.

Decisioni politiche e militari vennero concentrate con l'inserimento nel Gabinetto delle personalità politiche più rappresentative, dei Capi di Stato Maggiore (componenti — a loro volta — del Consiglio dei Capi di Stato Maggiore) e perfino dei Capi dei Partiti.

Nel «sistema» del Gabinetto di Guerra rientravano anche diversi organismi, chiamati ad operare di volta in volta per problemi di «routine» o per questioni di particolare pregnanza:

- Comitato di difesa nazionale, per l'organizzazione e l'amministrazione delle Forze Armate, con riunioni settimanali tra i ministri delle Forze Armate ed altri membri del Governo.
- Commissione di difesa nazionale, per i problemi maggiori, con riunioni «ad hoc», comprendente il primo ministro, due membri del Gabinetto di Guerra, i tre ministri di Forza Armata e, con funzioni consultive, i tre Capi di Stato Maggiore.
- Consiglio dei Capi di Stato Maggiore, per il controllo delle Forze Armate e la condotta della guerra sul piano strategico e delle operazioni sul piano tattico.

La soluzione britannica di affidare l'elaborazione dei piani operativi ai Capi di Stato Maggiore incaricati dell'organizzazione delle forze e del loro sostegno logistico aveva il pregio di assicurare ai piani stessi la garanzia del realismo.

Nella nostra epoca, contrassegnata dal «nucleare» e dalla «sovversione», può darsi che occorra individuare una diversa soluzione del problema. Accanto agli strateghi militari, infatti, si afferma sempre più imperiosa la necessità di collocare, da una parte, i responsabili della sicurezza interna e dell'informazione e, dall'altra, talune personalità in grado di apprezzare le possibilità scientifiche e tecniche nazionali e di confrontarle con quelle del potenziale avversario. Con l'avvento del nucleare — infatti — e con il diffondersi del fenomeno della dissuasione, si vive ormai in un mondo in cui le parti contrapposte, per evitare il reciproco olocausto, mirano soprattutto a prolungare indefinitamente il gioco delle finte e delle controfinte. La decisione la si ricerca non più nel combattimento attivo ma nella fase oscura e faticosa della preparazione.

COMPAGNIE GARDE REALI DEL PALAZZO ED ALABARDIERI GUARDE DEL PALAZZO IN SARDEGNA
(Giulio Sarda)



È nata cioè una forma di nuova strategia, una specie di strategia «genetica» che consiste nell'arte di mettere a frutto ed impiegare le risorse tecniche e scientifiche della nazione per superare o, quanto meno, uguagliare le realizzazioni dell'avversario.

Arte difficile perché le risorse, limitate, impongono spesso delle scelte non facili e delle imprescindibili, consapevoli rinunzie.

Arte difficile anche perché il potenziale di «tecnici» da impegnare non sempre riesce a produrre quanto richiesto «a comando» e nei termini di tempo auspicati.

L'accentramento a livello dell'esecutivo della direzione non solo politica ma anche militare della guerra, come già detto, costituisce la tendenza prevalente dei Paesi a regime democratico.

La condotta della guerra però richiede di operare in termini di «professionalità» militare. Ciò induce in pratica ad attribuire ai Comandi

principali i compiti ed i mezzi necessari per attuare le decisioni della direzione suprema, politica, del conflitto.

In tal senso il Comando supremo, dopo aver assicurato la sua consulenza all'autorità di governo, concepisce i piani di operazione e — per delega dell'autorità politica — esercita i poteri di comando e di controllo sui vari teatri di operazione e sui Comandi specializzati.

Gli argomenti fin qui esposti consentono un certo orientamento di massima circa la responsabilità (politica e/o militare) per la gestione delle crisi e la condotta di un eventuale conflitto. Un più preciso riferimento alla situazione italiana sembra però opportuno ed utile, tanto più in quanto il problema è stato recentemente presentato alla ribalta della opinione pubblica.

L'articolo 78 della Carta Costituzionale recita: «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono

al Governo i poteri necessari».

La stesura di quest'articolo giunse alla formulazione sopra riportata soltanto dopo un vivace dibattito in commissione (1).

L'accordo fu trovato allorché l'On. Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, condividendo il parere di quanti avevano sostenuto la necessità di tener presente che la guerra ormai non si dichiara più ma scoppia improvvisamente, affermò che, pur essendo indispensabile consentire all'esecutivo di gestire lo stato di guerra, il Parlamento doveva appena possibile intervenire. In tale ordine di idee il presidente Ruini concluse: «Avremo queste fasi: difesa immediata con atti del Governo; deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento; dichiarazione formale di guerra che spetta (vds. 9° comma dell'art. 87) al Capo dello Stato. Il Parlamento avrà poi un altro compito: accordare al Governo i necessari poteri».

CORPO REALE D'ARTIGLIERIA (di Linea)
(Armata Austa)



1693-96.	1733.	1758.	(1758/1775.	1786	1816.	1822.	1852.	1845
Vittorio Amedeo II. Corpo Militare d'Artiglieria	Carlo Emanuele III. Battaglione d'Artiglieria	Carlo Emanuele III. Reggimento d'Artiglieria	Vittorio Amedeo III. Corpo Reale d'Artiglieria Regg. d'Artigl. di Battaglione (Ufficiale)	Vittorio Amedeo III. Brigata d'Artiglieria	Vittorio Emanuele Corpo d'Artiglieria Reggimento Reale (Ufficiale)	Carlo Felice Corpo d'Artiglieria Brigata di Linea	Carlo Alberto 1 ^a Regg. d'Artiglieria no Campagna di Francia 1835 Brigata di Piazza	Carlo Alberto Regg. di Piazza

Il già citato 9° comma dell'art. 87 della Costituzione, sullo stesso argomento del comando delle Forze Armate stabilisce che il Presidente della Repubblica: «ha il comando delle Forze Armate, presiede il Consiglio Supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere». Ciò che interessa ai fini del nostro studio è la parte relativa al comando delle Forze Armate.

Molto è stato scritto in proposito. Tra gli altri vale la pena di ricordare quanto si trova in due opere: «L'ordinamento della Difesa» di Mario Ristori e «Istituzioni di diritto militare» di Angelo Longo, per l'approccio attuale e realistico al problema.

Nel primo dei due volumi citati si legge che la funzione del Presidente della Repubblica di Comandante delle Forze Armate va messa in relazio-

ne con altre norme costituzionali, quali:

- l'articolo 89, che stabilisce: «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti che ne assumono la responsabilità»;
- l'articolo 90, per il quale il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione;
- l'articolo 95, che dispone: «il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile».

Quanto al modo pratico di esercizio del comando delle Forze Armate da parte del Presidente della Repubblica, si discusse molto nell'ambito della Commissione per la

Costituzione dell'Assemblea Costituente.

Gli Onorevoli Terracini e La Rocca proposero una formula secondo la quale il Presidente della Repubblica aveva il comando delle Forze Armate e, in tempo di guerra, lo esercitava a mezzo di capi militari designati dal Parlamento. Vennero al riguardo anche addotti gli esempi russo e jugoslavo, ma la proposta fu respinta. La discussione sull'argomento, ripresa in assemblea, si articolò in vari interventi ed in diverse proposte.

L'On. Azzi suggerì la formula «il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze Armate e lo esercita in tempo di pace tramite il Ministro della Difesa e in tempo di guerra tramite il Capo di Stato Maggiore della Difesa».

Anche questa proposta, che raccoglieva parecchi consensi e ancora oggi appare di un certo vigore logi-

ALCUNI CORPI DI FANTERIA SOPPRESSI
(Armata Sarda)



co, non venne però accettata. Si disse, infatti, che mentre era chiaro che in tempo di pace l'esercizio effettivo del comando delle Forze Armate, proprio del Presidente, andava esercitato con la responsabilità del Governo e, in particolare, del Ministro della Difesa, per il tempo di guerra occorreva regolare il problema sempre in base all'identico principio della irresponsabilità del Capo dello Stato secondo la soluzione che sarebbe stata data dalla legge.

Nella già citata opera del Longo «Istituzioni di diritto militare», l'argomento, trattato con ampia visione anche retrospettiva, viene sintetizzato ricordando che «fino a tutto il secolo XIX la prerogativa regia» — definita dal Pierandrei (2) come «la quota di quei poteri e diritti che il monarca storicamente detiene e che le leggi formali non hanno modificato o abrogato o regolato» — del

comando delle Forze Armate fu ritenuta comprensiva di un effettivo potere di controllo e di guida dello stesso. Successivamente, attraverso non pochi contrasti, prese forma di un largo potere d'influenza e di partecipazione alla formazione dell'indirizzo della difesa, con l'esclusione del comando effettivo. Durante il periodo fascista ebbe valore pienamente formale, essendo stato concentrato nel Capo del Governo il potere di indirizzo politico, di disposizione e di direzione delle Forze Armate. Nel settembre 1943 il re assunse temporaneamente il comando effettivo delle Forze Armate, ma più in base al principio della necessità che per regola costituzionale.

Una dominante corrente di pensiero e dottrinale esclude che il comando presidenziale delle Forze Armate comporti poteri e attribuzioni di carattere tecnico-militare.

Il Bachelet, nell'opera «Disciplina militare e ordinamento giuridico statale», ritiene che l'alto comando presidenziale costituisca una competenza meramente formale o piuttosto simbolica. Il Predieri in «La difesa e le forze armate» dice che «chi dirigerà effettivamente le operazioni sarà sempre il Comandante supremo o Capo di Stato Maggiore».

In realtà, il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale e giustamente fanno capo a lui gli organismi preposti alla sicurezza esterna ed all'ordine interno: Forze Armate e Magistratura (10° comma dell'art. 87). E, secondo il Motzo, il condominio dell'attività di alto comando tra il Presidente della Repubblica e il Governo sarebbe anche una garanzia dell'apoliticità delle Forze Armate.

In tale ordine di idee, si può anche ritenere che la potestà di coman-



do delle Forze Armate non ponga il Presidente della Repubblica al vertice della gerarchia militare. Il diritto positivo non contiene, infatti, alcuna norma che lasci pensare ad un inserimento del Capo dello Stato nell'ordinamento delle Forze Armate. In sostanza, la funzione di comando del Presidente va intesa non come realizzazione di iniziative sostitutive di quelle degli organi costituzionali, ma come cooperazione necessaria col Governo per quanto concerne l'organizzazione e l'efficienza delle forze stesse. Va inoltre interpretata quale verifica e stimolo verso il Parlamento ed il Governo affinché l'essenza e la costanza dell'azione governativa rispondano alla tutela degli interessi della difesa in rapporto alla situazione interna e internazionale.

La funzione di comando delle Forze Armate da parte del Presidente della Repubblica va inoltre inquadrata nel contesto del Patto Atlantico e della NATO.

L'organizzazione NATO comporta infatti limitazioni nell'attività di carattere tecnico-militare delle competenti autorità italiane e, in particolare, interferenze tra le funzioni del Comandante supremo alleato in Europa e quelle del Capo di Stato Maggiore della Difesa in tempo di pace. In caso di conflitto le stesse interferenze si avrebbero con il Comandante supremo nazionale (Capo di Stato Maggiore della Difesa?).

Il d.d.l. n. 1489 sul riordinamento della struttura militare centrale della difesa recentemente presentato dal Governo, con una più nitida attribuzione di prerogative e di re-

sponsabilità, dovrebbe consentire, tra l'altro, di accentuare la posizione di preminenza gerarchica oltre che funzionale del Capo di Stato Maggiore della Difesa nei confronti dei Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, rafforzando principi e indicazioni già contenuti, del resto, nel D.P.R. 1477 del 18 novembre 1965.

Da esso dovrebbe scaturire anche un più preciso orientamento ad attribuire all'emergenza l'alto comando delle operazioni alla prefata autorità, che — d'altra parte — non potrebbe in alcun modo esercitarlo al meglio delle possibilità senza il sostegno della collegialità delle decisioni principali, assicurata dal Comitato dei Capi di Stato Maggiore e dell'insostituibile apporto tecnico-operativo di ciascun Capo di Stato Maggiore per problemi peculiari (e

